

开放包容的中非合作与中非关系的前景

——以中非合作论坛为主线

周玉渊

摘要 多边主义塑造着新时期的中非关系，中非合作则为多边主义发展提供经验和动力。中非合作的本土化和国际化已成为中非关系进程中的两个重要趋势，而中非合作论坛提出的包容性发展和开放性合作正是其充分体现。中非合作正从政府间合作向社会民间合作深化，向更加开放的三方合作和国际合作发展。中非合作论坛在促进非洲经济社会和人的发展方面发挥了积极作用，为中国在非洲的多边合作提供了机制平台。然而，在当前日益复杂的时代背景下，中非合作的本土化和国际化在实践中也面临很大挑战。非洲社会参与和受益于中非合作的潜力并没有被充分释放，中非合作与第三方的对接程度和水平依然不高。中国应从战略高度重视和规划新时期中非关系，构建更加开放包容的中非合作论坛，为“一带一路”建设、中非关系和中国的国际合作塑造有利的社会环境和国际环境。

关键词 中非合作论坛 中非关系 本土化 国际化 开放包容 多边主义 国际合作

* 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员（上海 200233）。

** 本文是国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我实施‘21世纪海上丝绸之路’战略的影响研究”（项目编号：16ZDA091）的部分成果。

2000年中非合作论坛的成立是中国走向多边主义的重要事件，在推动非洲发展与中非合作、撬动中国与世界关系上发挥了重要作用。中国已成为非洲最大的贸易伙伴、最大的基础设施融资方、主要的投资来源国和重要的国际发展合作伙伴，中非关系的快速发展带动了非洲发展和国际对非合作话语的变迁。中非合作正成为非洲发展和崛起的新动力，中国也已经从国际对非合作的“替代选择”发展成为“重要选择”。^①中非合作由此被誉为南南合作的样板、国际对非合作的典范。作为推动中非关系发展的平台和机制，中非合作论坛被中国视为对非合作的“金字招牌”。^②

中非关系的深化加速了中非社会层面的接触、交流和碰撞，促使中国与其他大国以及国际社会在非洲的互动更加密切。中非合作的本土化和国际化正成为中非关系发展进程中的两个重要趋势，中非合作论坛提出包容性发展和开放性合作正是对这一趋势的回应。然而，与中非紧密的经贸联系、宏大的合作实践相比，中非合作的本土化和国际化依然面临较大挑战。一方面，非洲社会层面对中非合作的感知和认可度与官方的叙事有不小差距。非洲普通民众对中非合作的认知比较有限、从中非合作获益很小，对中非合作中的问题却异常敏感。^③二是国际社会对中非合作的认知和反应存在明显的分化

① Haley J. Swedlund, "Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa?" *International Affairs*, Vol 93, No 2, 2017, pp 389-408; Jarso Galchu, "The Beijing Consensus Versus the Washington Consensus: The Dilemma of Chinese Engagement in Africa", *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol 12, No 1, 2018, pp 1-9.

② 《王毅在中非合作论坛成立20周年纪念招待会上发表讲话》，中华人民共和国外交部，2020年11月12日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1831803.shtml>。关于中非合作论坛的机制和贡献，可参见李安山、刘海方：《论中非合作论坛的运作机制及其与非洲一体化的关系》，《教学与研究》，2012年第6期；李安山：《论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考》，《外交评论》，2012年第3期，第15—32页；李安山：《中非合作论坛二十周年：历程、成就与思考》，《当代世界》，2020年第10期；张忠祥、陶陶：《中非合作论坛20年：回顾与展望》，《西亚非洲》，2020年第6期，第53—77页；张忠祥：《中非合作论坛在非洲发展中的作用》，《探索与争鸣》，2008年第12期，第83—85页；沈晓雷：《论中非合作论坛的起源、发展与贡献》，《太平洋学报》，2020年第3期，第80—93页；张春：《中非合作论坛与中国特色国际公共产品供应探索》，《外交评论》，2019年第3期，第1—28页；周玉渊：《中非合作论坛15年：成就、挑战与展望》，《西亚非洲》，2016年第1期。

③ Padmore Adusei Amoah, Obert Hodzi, and Robert Castillo, "Africans in China and Chinese in Africa: Inequalities, Social Identities, and Wellbeing", *Asian Ethnicity*, Vol 21, Issue 4, 2020, pp 457-463; Padmore Adusei Amoah and Obert Hodzi, "The Future of Sino-Africa Relations Rests on the Well-being of Affected Ordinary People", London School of Economics and Political Science, September 18, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2020/09/18/future-sino-africa-relations-wellbeing-people-migration-trade-education/>.

趋势。专注于非洲发展的国际伙伴尤其是联合国等国际组织总体上对中非合作持欢迎和支持态度，然而，热衷于地缘战略竞争的西方国家却对中非合作愈发焦虑，应对手段更加简单粗暴。中西方在非洲发展上形成的“自然分工”的互补关系，正在被以价值观差异、模式对立和战略竞争为主导的新格局所取代。^①

开放包容的中非合作源自中国的多边主义理念和主张，同时也正成为新多边主义的重要参与者和推动力量。中非合作的本土化和国际化在深化巩固中非关系上正发挥积极作用，在推动中非国际多边合作上具有重要的潜力和战略价值。作为中非合作的主要机制平台，中非合作论坛是理解中非合作本土化和国际化的重要线索。因此，本文将以中非合作论坛为线索来理解开放包容的中非合作的意义，分析中非合作的本土化和国际化议程，在总结问题挑战的基础上提出思考和展望。

一、多边主义与中非合作

尽管其有效性存在争议，但多边主义仍是冷战后主要的国际合作方式。^② 多边主义是西方大国塑造国际秩序、引领国际规则、维护领导地位的重要方式，也是新兴国家融入国际社会、实现国家发展、提升国际地位的重要选择。这一分野使冷战后的多边主义可简单划分为主动多边主义和被动多边主义两类。前者集中表现为美西方领导国家对国际格局、秩序和规则的塑造，而后者则表现为对西方主导的多边主义的适应、融入乃至挑战。然而，当下的多边主义正在发生逆转。美国对多边主义的立场更加保守、偏激和不自信，曾经对多边主义相对谨慎的中国却更加开放、主动和自信。^③ 在美国特朗普时期不断“退群”、大搞单边制裁的背景下，中国一再高举多边主义大

^① Chris Humphrey and Katharina Michaelowa, “China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?” *World Development*, Vol 120, 2019, pp 15-28; Austin Strange, “Seven Decades of Chinese State Financing in Africa: Tempering Current Debates”, *Economic History of Developing Regions*, Vol 34, No 3, 2019, pp 259-279.

^② 庞中英：《效果不彰的多边主义和国际领导赤字——兼论中国在国际集体行动中的领导责任》，《世界经济与政治》，2010年第6期。

^③ 杨洁勉：《中国应对全球治理和多边主义挑战的实践和理论意义》，《世界经济与政治》，2020年第3期。

旗，重申对多边合作的支持，更率先在国际社会提出了维护和践行“真正的多边主义”的口号。^①这一变化深刻影响着当今的国际合作，也影响着中国与世界的关系。成立于2000年的中非合作论坛见证了中国的多边主义转向，也正在经历和推动新多边主义的发展。当下，新多边主义塑造中非合作议程，而中非合作实践则为中国参与多边主义提供经验和参照。

（一）多边主义：中非关系的动力与方向

多边主义是国家间合作关系的基本形态，是维护国际机制和秩序的基础。多边主义塑造了中国与世界的关系，反过来，中国的理念、倡议和实践也推动着多边主义的发展。中国历来是多边主义的坚定支持者。近年来，习近平主席在多个国际场合阐明了中国的多边主义主张：“我们要坚持多边主义，不搞单边主义；要奉行双赢、多赢、共赢的新理念，扔掉我赢你输、赢者通吃的旧思维。要倡导以对话解争端，以协商化分歧。要在国际和区域层面建设全球伙伴，走出一条‘对话不对抗，结伴不结盟’的国与国交往新路。”^②而“一带一路”倡议和实践是中国支持多边主义的有力证明。“‘一带一路’建设秉持的是共商、共建、共享原则，不是封闭的，而是开放包容的；不是中国一家的独奏，而是沿线国家的合唱。‘一带一路’建设不是要替代现有地区合作机制和倡议，而是要在已有基础上，推动沿线国家实现发展战略相互对接、优势互补。”^③

多边主义也是实现全球治理的必然要求，是推动国际合作、共同应对发展安全挑战的有效途径。百年变局和全球化逆流凸显了全球治理与国际合作面临的挑战，中国为此一直积极贡献中国智慧和方案。习近平主席在2017年1月达沃斯世界经济论坛上提出了应对世界发展挑战的四个模式：坚持创新驱动，打造富有活力的增长模式；坚持协同联动，打造开放共赢的合作模式；坚持与时俱进，打造公正合理的治理模式；坚持公平包容，打造平衡普惠的发展模式。^④2020年初暴发的新冠疫情给全球发展带来严重冲击，特朗

① 《维护和践行真正的多边主义》，人民网，2021年5月10日，<http://world.people.com.cn/gb/n1/2021/0510/c1002-32098257.html>。

② 《习近平出席第七十届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》，人民网，2015年9月29日，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0929/c64094-27644978.html>。

③ 习近平：《迈向命运共同体，开创亚洲新未来——在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲》，新华网，2015年3月28日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c_127632707.htm。

④ 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》，《求是》，2020年第24期。

普政府推行的美国优先、单边主义加剧了国际社会的分裂乃至对抗，这一现实更凸显了多边主义的价值。习近平主席指出，解决世界错综复杂问题的出路是维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体。“我们要坚持开放包容，不搞封闭排他；坚持以国际法为基础，不搞唯我独尊；坚持协商合作，不搞对抗冲突；坚持与时俱进，不搞故步自封。”^①“新冠肺炎疫情是一次重大挑战，凸显了全球治理存在的短板。我们应该遵循共商共建共享原则，坚持多边主义，坚持开放包容，坚持互利合作，坚持与时俱进。”^②

多边主义推动中非合作更加开放包容。2013年之前，中国在非洲的三方合作、多方合作上仍处于能力培育阶段，总体上仍相对谨慎。^③但自“一带一路”倡议提出以来，中国在对非国际合作上更加开放和主动。“中非合作论坛始终坚持开放包容兼收并蓄。开放包容，是我们始终坚守的宗旨原则……对非合作要秉持开放心态，注重交流互鉴，共同把非洲和平发展的事业做大做强。近年来中方参与的涉非三方合作、多方合作越来越多，我们为此点赞并将继续予以支持。”^④中非合作在实践中不断丰富多边主义的内涵。相对于国际多边主义自上而下的理念引领、制度设计和国家间互动，中非合作正在实践自下而上的以问题导向、务实合作和复合行为体互动为特征的灵活多边主义。非洲发展和中非关系中的问题挑战为多边合作提供了契机，中非合作蛋糕做大也撬动更多国际多边资源加入。中非关系的利益攸关方也从传统的国家或政府扩大到包括非洲政府、社会、媒体、第三国、非政府行为体等更加多元复杂的行为体。中非关系不仅仅是中国与非洲政府之间的双边关系，还是包含更多参与者或利益攸关方的多边关系。简言之，中非合作正在推动中国与非洲社会和国际社会双层关系的构建，为新时期的多边主义发展提供经验和动力。

^① 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》，新华社，2021年1月25日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/25/content_5582475.htm。

^② 习近平：《勠力战疫，共创未来——在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话》，新华社，2020年11月21日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5567741.htm。

^③ 张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，《西亚非洲》，2017年第3期。

^④ 王毅：《二十载命运与共，新时代再攀高峰——纪念中非合作论坛成立20周年》，《人民日报》，2020年10月15日，第6版。

（二）包容性发展：中非合作的本土化

全球治理扁平化、治理主体多元化、政治动员便捷化是当今世界发展的显著特征，社会力量和社会因素在国际关系中的重要性明显上升。全球公民社会参与全球治理和国际合作的现实推动着“新多边主义”理念的产生。^①民粹主义思潮、社会动员、抗争和暴力、地方参与治理、跨国行动联盟等正在对外交关系和国家间合作产生重大影响。如何在可控范围内防范和降低社会风险，是政策推动者和实践者需要面对的问题。与之对应，主动融入当地社会、预防社会层面的风险、构建良性的社会关系，则显得更加重要。这是当前中非合作包容性发展的理念和现实基础，而这一目标的实现则取决于中非合作的本土化过程。

中非合作的本土化是中非合作的社会化过程，其理想的状态是能够关注非洲社会需求，包容和惠及非洲社会和民众，融入并获得非洲社会民众的认可。这意味着中非合作不仅需要包容性议程，更需要实现包容性议程的路径和制度保障，因此，中非合作的本土化应该具备理念认识、倡议举措、政策执行、社会互动和深度融入的完整体系。中国已经认识到了这一问题的重要性，并在包容性发展议程上提出更多倡议举措，这集中体现在中非合作论坛历届会议的成果上，然而，我们应看到包容性发展是中非合作本土化的重要前提，但并不必然带来积极结果。中非合作的本土化更大程度上取决于政策执行、社会互动和融入效果。根据“非洲晴雨表”的民调数据，中非合作不断深化并没有提升非洲民众对中国在非经济影响的正面认识，其正面认知反而出现了较大下降。这就要求中非合作不仅要注重包容性发展举措本身，更要重视其执行效果和良性社会关系的构建。

（三）开放性合作：中非合作的国际化

中非关系是推动国际对非多边合作的重要动力，是影响大国在非关系的重要因素。近年来，中非关系快速发展带来的国际合作机遇乃至议题关切，为国际多边协调合作提供了契机，也进一步提升了中非合作的国际化诉求。

非洲的发展安全挑战需要国际多边合作。非洲发展安全面临的挑战往往具有系统性和结构性特征，世界经济波动、政治动荡以及民族、宗教和社会

^① 吴志成、朱旭：《新多边主义视野下的全球治理》，《南开学报》（哲学社会科学版），2012年第3期。

矛盾等对非洲发展都会产生重大影响。特别是 2020 年新冠疫情给非洲国家经济、社会和民生带来巨大冲击，非洲不仅正经历 25 年以来的首次负增长，而且疫情可能使很多国家近十几年的发展努力回归原点。^① 从非洲发展和全球治理的角度看，国际社会必须加强多边协调合作。对中国而言，一方面，作为非洲重要的国际发展伙伴，中国在非洲的利益和影响越来越大，意味着中国承担的责任和压力比以往更大，中国必须通过国际协调合作来共同应对这些挑战。另一方面，中国在非洲国家的经济发展、社会就业、政治稳定上发挥着重要作用，但是如果其结构性挑战不能得到有效控制和改善，中国的贡献就很可能被抵消或稀释。因此，从国家利益的角度，中国必须与国际社会加强协调合作，在非洲创造稳定的国际环境。

大国在非洲的利益协调和关系维护需要国际多边合作。为了推进非洲地区的发展安全议程，在诸如联合国维和、国际金融机构发展融资、地区安全等问题上，西方大国需要中国的支持。而对中国而言，拓展和提升中国在非利益也需要一个良好的国际合作环境。中国需要借助国际发展伙伴在非洲国家的资金、技术、网络和影响，同时还需要妥善管理与西方国家在对非价值观、商业利益、发展模式和软实力上的竞争和冲突。所以，不管是从协调合作、优势互补的角度，还是从管控分歧、有序竞争的角度，加强在非国际协调合作是中国与西方国家共同的需求。

中非合作的快速发展对国际社会也是重要机遇。“一带一路”倡议提出共商、共建、共享原则表明，中国愿意分享发展机遇。同时，国际社会希望能够搭中非合作便车的声音也在上升。近年来，在非洲电力开发、港口建设、交通基础设施等领域，西方国家与中国开展合作的意愿不断提升，企业、社会组织、智库之间的交流合作取得了一些实质性进展，如美国通用与中国电建（中水电）在赞比西河巴托卡水电项目、刚果河因加电力项目上的合作，盖茨基金会与中国在非洲医疗卫生领域的合作。即使在新冠疫情肆虐和中美在非洲竞争加剧的背景下，欧洲内部也有主张认为，“尽管与中国很难在非洲开展框架性合作，但欧洲应该充分重视与中国、美国在具体问题领

^① Jakkie Cilliers, et al., “Impact of COVID-19 in Africa”, Institute for Security Studies, *Africa Report*, No. 24, July 2020, p. 18, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ar24v2.pdf>.

域上的合作，而不是陷入选边站的困境。”^①

综上，中非合作是中国多边主义转向的重要实践，也正在为中国参与和推动新多边主义提供经验，中非合作的本土化和国际化构成了开放包容的中非关系的核心议程。中非合作的本土化塑造中非关系的社会环境，国际化则影响中非关系的国际环境，两者构成了中非关系可持续发展的重要基础。开放包容的中非合作不仅是中非关系发展的必然需求，而且在构建国际多边合作、协调大国关系上具有重要的潜力和价值。

二、中非合作的本土化：举措与效果

中非合作论坛主要是政府间的合作平台，但随着中非合作关系的不断发展，在政治、经济等传统合作领域之外，中非双方在社会和人的发展等包容性发展领域的合作也在不断扩大，中非关系开始超越政府间关系，逐渐向非洲社会和民间扩展，中非合作的本土化正在塑造中国在非洲合作的社会基础。

（一）中非合作论坛的包容性议程

重视包容性发展是中非合作关系发展到新阶段的反映。相比于中非政治、经济关系的快速发展，经济发展与环境可持续性、政府与社会发展、少数人得利与发展普惠性之间矛盾不断扩大。包容性发展开始受到更高重视。加强与非洲社会和普通民众的联系，使中非合作更接地气、惠及更多民众，正在成为中非合作论坛重要的发展方向。

在2006年中非合作论坛北京峰会上，论坛开始提出重要的包容性发展举措。中方提出：向非洲派遣100名高级农业技术专家，在非洲建立10个有特色的农业技术示范中心；支持成立中非发展基金，鼓励和支持中国企业投资有利于提高非洲国家技术水平、增加就业和促进当地社会可持续发展的项目；加大对“非洲人力资源开发基金”的投入，为非洲国家提供各类培训；今后三年为非洲国家援助100所农村学校，将向非洲国家提供中国政府

^① Theodore Murphy, “Trump, Biden, and Europe’s Place in the Africa Great Power Competition”, European Council on Foreign Relations, November 3, 2020, <https://ecfr.eu/article/trump-biden-and-how-europes-losing-the-great-power-competition-in-africa/>.

奖学金的名额从每年 2000 人增加到 4000 人；为非洲国家援助 30 所医院，提供 3 亿元无偿援助，提供防疟药品和设立 30 个抗疟中心；在环保领域，双方同意在能力建设、水污染和荒漠化防治、生物多样性保护、环境产业和环境示范项目等领域开展合作。在民间交流上，则提出发展和完善中非青年交流网络和中非青年集体对话机制，逐步扩大实施中国青年志愿者非洲服务计划。^①

2009 年中非合作论坛沙姆沙伊赫会议高度重视中非人文交流。“与往届论坛会议明显不同的是，此次会议尤其强调人文交流、文化合作和社会联系在中非合作中的作用。”^② 这次会议提出了一系列中非社会和民间合作的主要机制和倡议，包括“中非合作论坛—科技论坛”、“中非合作论坛—文化论坛”、“中非智库论坛”等中非合作论坛框架下的分论坛，以及中非科技伙伴计划、中非高校 20+20 合作计划、中非智库 10+10 合作计划、非洲中小企业专项贷款、30 所医院和 30 个疟疾防治中心等。^③ 在 2012 年中非合作论坛第五届部长级会议上，包容性发展举措是一个重要合作内容。之前比较好的倡议和实践得到扩大，也提出了更多务实举措：中非发展基金增资至 50 亿美元；开始实施“对非贸易专项计划”，向非洲国家提供促贸援助，帮助非洲国家提高产品附加值；鼓励中国金融机构继续为非洲中小企业提供融资支持；实施“非洲人才计划”，为非洲培训各类人才 3 万名，提供政府奖学金名额 1.8 万个；推动开展“非洲民生科技行动”，鼓励和推动与非洲国家的知识共享和技术转让；开展“光明行”行动，向非洲派遣 1500 名医疗队员，加强医疗卫生合作。

在 2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰会上，中国在包容性发展领域的投入和承诺进一步拓展和增强。其重要计划和举措包括：在农业领域，继续派遣高级农业专家组，在 100 个乡村实施“农业富民工程”，鼓励扩大对非农业投资和贸易；重视包容性基础设施建设，“充分考虑当地就业、当地采

^① 《中非合作论坛——北京行动计划（2007—2009 年）》，2006 年 11 月 5 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao/_674904/zt__674979/dnzt__674981/xzxt/zfhlztbjfh__694606/zxxx__694608/t1592067.shtml。

^② Yu-Shan Wu, “Forum on China-African Cooperation (FOCAC) — a Co-constituted Relationship”, in Takuo Iwata, eds, *New Asian Approaches to Africa: Rivalries and Collaborations*, Vernon Press, 2020, p. 12.

^③ 《中非合作论坛——沙姆沙伊赫行动计划（2010—2012 年）》，2009 年 11 月 12 日，<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t626385.htm>。

购、人员能力建设和技术转移”；非洲中小企业发展专项贷款增资50亿美元，总规模扩至60亿美元；优化中非发展基金、非洲共同增长基金、非洲中小企业发展专项贷款，支持非洲基础设施、农业和工业化进程；设立南南合作援助基金，帮助非洲减贫和改善民生；支持非盟疾控中心和区域医疗研究中心建设；提供2000个学历学位教育名额和3万个政府奖学金名额；设立区域职业研究中心和能力建设学院，在非洲当地培养20万名职业和技术人才，提供4万个来华培训名额，帮助青年和妇女提高就业技能，增强非洲自我发展能力；在非洲国家开展村级（社区）小型减贫示范项目，合作实施村级（社区）综合发展项目，为非洲1万个村庄落实收看卫星电视项目；调动包括民间组织在内的各方力量，在非洲实施200个“幸福生活工程”和以妇女儿童为主要受益者的减贫项目；支持非洲实施100个清洁能源和野生动植物保护项目、环境友好型农业项目和智慧型城市建设项目；实现“中非青年领导人论坛”机制化；支持“中非民间友好行动”、“中非民间友好伙伴计划”，通过继续在非洲国家开展小微型社会民生项目、推动非政府组织人员互访等方式，鼓励和支持双方民间组织开展交流合作。^①

2018年中非合作论坛北京峰会更能体现对包容性发展的重视。“中方将秉持真实亲诚理念和正确义利观，以支持非洲培育内生增长能力为重点，回应非方减少贫困、改善民生、吸引投资、提振出口等诉求，持续加大对非洲的投入和合作力度。”^②具体如下：继续加强在农业领域的全面深化合作，促进包容性增长和共同繁荣；加强对非洲加工制造业、经济特区、产业园区等产业发展的支持力度，支持中国民营企业在非洲建设工业园区、开展技术转让，提升非洲国家经济多元化程度和自主发展能力；在对非投融资合作中，秉持不附加政治条件、互利共赢、集约发展等原则，继续支持非洲走多元化、可持续发展之路，为非洲国家解决债务可持续问题、提高自主发展能力、实现经济社会发展良性循环做出积极努力；实施中非公共卫生行动，扩大对非医疗卫生援助力度，支持非洲全面提升公共卫生水平和自主发展能力，建设有应变力的公共卫生体系；在教育与人力资源开发上实施头雁计

^① 《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划（2016—2018年）》，2015年12月25日，<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1327766.htm>。

^② 《中非合作论坛——北京行动计划（2019—2021年）》，2018年9月5日，<http://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1592247.htm>。

划；广泛动员中非企业、社会组织、研究机构等各方力量共同参与中非减贫合作，逐步建立政府间、社会间的多层次减贫对话机制；继续与非洲国家合作开展村级（社区）减贫试点项目，启动非洲农村带头人培养计划，为非洲国家村级减贫与发展提供基础支持；为非洲实施 50 个绿色发展和生态环保援助项目，重点加强在应对气候变化、海洋合作、荒漠化防治、野生动物和植物保护等方面的交流合作，共同开展环境保护宣传教育合作。^①

近 15 年的中非合作实践表明，包容性发展合作已经成为中非合作的重要领域和目标，它不仅仅是理念和口号，更是非常务实的举措和投入。其内容也从开始的发展援助和人文交流扩大到非常宽广的领域，如发展援助的普惠性、经济合作的发展效果、基础设施的包容性、中国融资对非洲企业和私营部门的支持、绿色和可持续性项目等等。发展导向、可持续导向、以人为本正成为新时期中非合作的重要特征。

（二）包容性发展的效果

中非合作论坛推动了中非共同发展。2019 年，中非贸易额达到 2087 亿美元，中国对非直接投资存量 491 亿美元，比 2000 年分别增长了 20 倍和 100 倍。中非共同制订并相继实施“十大合作计划”、“八大行动”，数十个中非经贸合作区和工业园区在非洲落地。中国在非洲修建的铁路和公路均超过 6000 公里，建设了近 20 个港口和 80 多个大型电力设施，援建了 130 多个医疗设施、45 个体育馆和 170 多所学校。^②在中非合作快速发展的带动下，中国企业、社会组织乃至个人与非洲的联系比以往更加频繁紧密。“中国累计向非洲国家提供了大约 12 万个政府奖学金名额，在非洲 46 国合建了 61 所孔子学院和 44 家孔子课堂，向非洲 48 国派遣医疗队队员 2.1 万人次，诊治非洲患者约 2.2 亿人次，双方建立 150 对友好城市关系。”^③

包容性发展主要表现为社会发展和人的发展，主要集中在农业、制造业、基础设施建设、教育、减贫、公共卫生等经济社会发展领域，这些领域的合作正是中非合作的重要内容。结合与非洲社会发展和民众福祉的相关程度，这里以非洲农业发展、就业、人力资源发展、中小企业发展为主要指标

① 《中非合作论坛——北京行动计划（2019—2021 年）》。

② 《波澜壮阔二十年，奋楫破浪创新篇——王毅国务委员兼外长在中非合作论坛成立 20 周年纪念招待会上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2020 年 11 月 12 日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1831808.shtml>。

③ 同上。

来认识中非包容性发展合作的效果。

中非合作论坛在促进非洲农业农村和人的发展上发挥了重要作用。截至2019年底,非洲平均有60%的人口生活在农村,农业是非洲其他产业包括制造业、旅游业的重要支撑。在中非合作论坛框架下,中非农业合作的机制、方式和内容都经历了快速发展。“中非农业合作已经成为一种成效显著且得到非洲国家和人民高度评价的新发展范式。”^①2000—2018年间,中非农产品贸易由6.5亿美元增至69.2亿美元,中国自非洲进口农产品贸易额年均增长17.3%。截至2018年底,中国企业在非洲农业投资存量150多亿元人民币,投资额达500万元以上的农业项目有115个,遍布三分之二以上的非洲国家。目前中国与21个非洲国家签署了农渔业合作谅解备忘录或议定书,与多个国家建立了双边农业联委会或工作组机制,每年培训非洲农业官员、技术员、农民、学生近万人次。中国向联合国粮农组织捐赠两期信托基金共8000万美元,在非洲10个国家实施了农业南南合作项目,开展了300多项农业技术试验示范活动。^②中企雇佣当地员工超过2万人,指导当地农民开展农业生产近10万人次。中国专家和技术人员在非洲9个国家共实施小型示范项目300余个、推广实用农业技术450项、培训当地农民和技术人员近3万人次。^③

中非合作论坛在支持非洲人力资源发展方面也做出了重要贡献。在论坛框架下,中国已为非洲国家培训各领域实用人才超过8.1万人,涵盖经济、贸易、农业、环保、交通等涉及国民经济和社会发展的多个领域。2015年,在约翰内斯堡峰会上提出设立一批区域职业教育中心和若干能力建设学院的倡议,为非洲国家培训20万名各类专业技术人员、提供4万名来华培训名额。2018年,中非合作论坛北京峰会提出未来三年内建立10个鲁班工坊、向非洲青年提供职业技能培训。^④目前中国在吉布提、坦桑尼亚、肯尼亚、埃塞俄比亚等国的鲁班工坊已经成立。鲁班工坊不只是简单的技能培训,也

^① 唐丽霞、赵文杰、李小云:《中非合作论坛框架下的中非农业合作的新发展与新挑战》,《西亚非洲》,2020年第5期。

^② 于文静、岳夕彤:《近20年来中非农产品贸易额平均增长14%》,新华网,2019年12月9日, http://www.xinhuanet.com/2019-12/09/c_1125326896.htm。

^③ 刘浪:《中非农业合作硕果累累,首届中非农业合作论坛9月在海南举办》,《第一财经》,2019年6月28日, <https://www.yicai.com/news/100240997.html>。

^④ 转引自廖思傲、牛长松:《非洲职业技术教育发展困境与中非职业技术教育合作》,《世界教育信息》,2019年第24期。

包含信息通讯等中高端的技术转移。在一些分析家看来，这一举措实施得当，将有可能成为帮助非洲国家发展以及实现蛙跳的重大技术转移倡议，例如，当前肯尼亚鲁班工坊的核心方向是云计算和信息安全，极有可能在肯尼亚未来发展中发挥巨大作用。^①

中非合作还在促进非洲国家民众就业上发挥重大作用。中国在非投资、贸易和各种经营活动为非洲国家创造了大量直接和间接的就业岗位。在中非合作论坛的推动下，中非合作的本土化趋势不断加深。根据标准银行的研究，中国在非雇佣当地人的数量逐年增加，2015—2016年，中国在非洲创造的就业机会达到3万个，远远超过其他国家。^②基于对超过1000家在中国企业的研究，麦肯锡2017年的一篇报告认为，中国企业雇佣当地人的比重达到89%，在非1万家中国企业创造了几百万个就业机会。^③2019年，伦敦大学亚非学院完成了一项“在非中国企业和雇佣状况”研究。通过对埃塞俄比亚、安哥拉等国的案例研究发现，大量西方媒体关于中国企业在非创造就业、工资待遇、劳动标准的报道和描述严重偏离事实，中国企业在创造就业以及提升当地员工福利和职业发展上发挥了重要作用。例如，中国企业在埃塞雇佣当地员工比例超过90%、在安哥拉也达到74%，而且这一比例还在上升。^④布鲁金斯学会的一篇研究报告则更明确指出，中国在非洲创造的就业机会远远超过美国、法国等国的总和。^⑤也有研究显示，中非贸易投资合作通过多种渠道为非洲创造就业、推进减贫进程，“中国在非洲各国投资存量每提升1%，有助于非洲各国贫困率下降1.5—3个百分点；中国在非洲各国投资存量每增加10%，有助于当地就业增加0.5%。”^⑥

① 《肯尼亚鲁班工坊成立，将为非洲培养信息技术人才》，新华网，2019年12月15日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-12/15/c_1125348748.htm。

② “Spotlight: China Becomes Top Job Creator in Africa, Expert Says”，Xinhua，March 17，2017，http://www.xinhuanet.com/english/2017-03/17/c_136137598.htm。

③ Irene Yuan Sun, Kartik Jayaram, and Omid Kassiri, “Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will Partnership Evolve?” McKinsey & Company, June 2017, pp. 16–26.

④ Linda Calabrese, “Chinese Firms and Employment Dynamics in Angola and Ethiopia”, ODI Growth Research Programme, May 2020, <https://degrp.odi.org/wp-content/uploads/2020/05/Chinese-firms-and-employment-dynamics-in-Angola-and-Ethiopia.pdf>.

⑤ Brookings Institution, “Foreign Direct Investment in Africa”, October 9, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/10/09/figure-of-the-week-foreign-direct-investment-in-africa/>.

⑥ 于森杰、高恺琳：《中非贸易投资合作与减贫效果》，北京大学中国经济研究中心，讨论稿系列，No. C2017012，2017年9月28日，<https://nsd.pku.edu.cn/cbw/tlg1/2017a/250320.htm>。

对非洲中小企业和民间项目的融资支持是中非合作重视包容性发展的重要体现。私营部门是非洲经济增长的发动机，为解决非洲社会就业发挥着关键作用，然而，非洲中小企业也面临融资难等问题。据国际金融公司（IFC）估计，非洲中小企业的融资缺口高达3310亿美元。以赞比亚为例，虽然95%的中小企业有银行账户，然而只有16%获得过贷款或信用额度。^①因此，支持非洲中小企业和民间项目对于非洲经济和社会发展具有重要意义。随着中非政府、社会、企业和民间全面联系的加深，中国对非洲社会、社区、企业和民众的投资也开始取得重要进展。以国开行非洲中小企业发展专项贷款为例，截至2018年9月，32个非洲国家从中受益，其中承诺贷款42亿美元、实际发放20亿美元，直接为当地创造8.7万个就业机会。^②通过与非洲当地金融机构的转贷合作，中小企业发展专项贷款的普惠性也得到了保障，例如，通过与南非标准银行的合作，该专项贷款使1953家中小企业获益。^③

三、中非合作的国际化：进展与作用

在中非合作论坛成立之初，其目的是推动中非合作和南南合作。^④然而，随着中非关系的快速发展，中非合作在推动国际对非合作方面的作用不断提升。2018年，联合国秘书长古特雷斯受邀参加中非合作论坛北京峰会，这是非洲以外的国际组织第一次参与中非合作论坛，是论坛开放性的重要体现。

（一）中非合作论坛为中国与非洲国际组织合作提供平台

协调集体统一的对华立场和政策一直是非洲内部的一个重要声音。^⑤随着中非关系的深化，非洲区域国际组织的作用开始受到重视，与非盟和次区域组织的合作开始成为中非合作论坛的新方向。2007年，在中非合作论坛北

① Tom Collins, "Closing Africa's MSME Finance Gap", *African Business*, October 5, 2018, <https://africanbusinessmagazine.com/company-profile/4g-capital/closing-africas-msme-finance-gap>.

② 《中国国家开发银行累计承诺非洲中小企业发展专项贷款42亿美元》，中新社，2018年9月25日，<https://www.focac.org/chn/zfgx/jmhzt/1598318.htm>。

③ 《国开行：3亿美元专项贷款助力南非中小企业发展》，人民网，2019年12月5日，m.people.cn/n4/2019/1205/c141-13472383.html。

④ 沈晓雷：《论中非合作论坛的起源、发展与贡献》，第80—93页。

⑤ Philani Mthembu and Faith Mabera, eds., *Africa-China Cooperation: Towards an African Policy on Africa*? Palgrave Macmillan, 2021, pp. 1-29.

京峰会之后，中国与非盟正式启动战略对话机制。2009年，非盟委员会作为观察员参与了中非合作论坛。2011年10月，中非合作论坛第八届高官会通过会议纪要，接纳非盟委员会成为论坛正式成员。2014年中国设立驻非盟使团，标志中国与非盟关系发展进入新阶段。2015年发布的《中国对非政策白皮书》明确提出，中国重视并坚定支持非洲联盟在推进非洲联合自强和一体化进程中发挥领导作用，在维护非洲和平安全中发挥主导作用，在地区和国际事务中发挥更大作用，赞赏并支持非盟通过并实施《2063年议程》及其第一个十年规划。中国愿意进一步加强同非盟高层交往，充分发挥双方战略对话机制作用，加强政治对话和互信，促进双方在发展规划、减贫经验分享、公共卫生、和平安全和国际事务等领域的合作。此外，中国也赞赏非洲次区域组织在促进各自地区和平、稳定、发展方面所发挥的积极作用，愿意加强与各组织的友好交往与合作，支持非洲次区域组织的能力建设。中方愿意同非盟和次区域组织建立和完善各种对话合作机制，加强中非区域和次区域层面政治、经贸、人文等各领域合作。^①

中国与非盟的务实合作不断扩大和深入。2014年5月，李克强总理访问非盟总部，在非盟会议中心发表演讲，中国与非盟联合发布《全面深化中国非盟友好合作的联合声明》和《加强中非减贫合作纲要》。2015年1月，国家发展和改革委员会与非盟委员会签署关于促进中国与非洲开展铁路、公路、区域航空网络和工业化领域（简称“三网一化”）合作谅解备忘录。同年9月，习近平主席在联合国维和峰会上宣布，未来五年将向非盟提供1亿美元无偿军事援助，用于支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。2016年6月，中国商务部与非盟委员会签署关于开展非洲疾控中心合作的谅解备忘录。12月，国家卫生健康委员会与非盟委员会签署关于公共卫生合作谅解备忘录，落实中非公共卫生合作计划。2018年12月，非盟派驻首任驻华代表。截至目前，中国与非盟进行了七次战略对话。中国与非盟在气候变化、2030年可持续发展议程等重大国际问题以及非洲热点问题上保持沟通协调。非盟在涉及中国核心和重大利益问题上积极支持中国，中国向非盟机构能力建设、有关维和行动和非盟总部会议中心、非洲疾控中心等项目建设提

^① 国务院新闻办公室：《中国对非洲政策文件》，2015年12月5日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/05/c_1117363276.htm。

供援助。^①王毅在会见非盟委员会主席法基时提出，中国与非盟合作具有五大优先领域：一是对接彼此发展战略，通过跨国跨地区重大基础设施项目的规划和统筹协调，促进非洲一体化进程和整体可持续发展。二是开展和平安全合作。切实帮助非洲提升自主安全和维和能力，以实际行动支持非洲人以非洲方式解决非洲问题，同时推动联合国更多支持非洲的自主维和努力。三是加强公共卫生合作。重点是共同建设好非洲疾病预防控制中心和五个次区域疾控中心，支持非洲加强疾病防控体系和能力建设。四是开展人力资源开发合作。不断创新合作方式，为非盟和非洲培养更多亟需人才。五是密切国际地区事务协调，在多边舞台上共同发声，维护中非和发展中国家正当权益。^②

（二）中非合作论坛为中国与国际组织在非合作提供助力

自21世纪第二个十年以来，国际组织和西方国家与中国在非洲的合作明显加强。中国是联合国非洲维和重要的兵力贡献国和出资国。2015年9月，习近平宣布成立中国—联合国和平与发展基金，目前已经开展了34个涉非项目，成为中国、非洲、联合国三方合作的新平台。^③中国与联合国开发计划署、联合国工业化组织、联合国粮农组织、联合国环境署、联合国教科文组织、世界卫生组织等积极在非洲开展合作。2009年，粮农组织与中国设立3000万美元的信托基金，向包括非洲国家在内的南方国家开展知识和经验交流提供资助。^④2010年，联合国开发计划署与中国政府签署了《关于加强合作的谅解备忘录》，2014年，开发计划署战略规划（2014—2017）开始将三方合作视为推动南南合作的核心模式。目前开发计划署与中国在可再生能源（加纳、赞比亚、布隆迪）和灾害管理（马拉维）等项目上开展合作。“三方合作项目充分汲取中国独特的发展道路和宝贵的减贫经验，打造独特模式，分享理念、资源和知识。”^⑤2019年10月6日，中国教育部与联合国教科文

① 外交部：《中国与非洲联盟的关系》，2020年10月，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq__676201/gjhdqzz__681964/lhg__683022/zghgzz__683026/。

② 外交部：《王毅谈中国与非洲五个优先合作领域》，2017年6月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt__674879/wjbxw__674885/t1472160.shtml。

③ 《王毅：帮助非洲实现和平安全，中国从不缺席》，新华社，2019年9月27日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-09/27/content__5433986.htm。

④ 联合国粮农组织：《南南合作与三方合作》，<http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/our-partners/zh/>。

⑤ 联合国开发署：《三方合作项目》，<https://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/operations/projects/south-south-cooperation/overview-trilateral-cooperation-projects/>。

组织共同签署《中国—联合国教科文组织信托基金协议》，支持非洲发展高等职业技术教育。^① 2018年9月，在出席中非合作论坛北京峰会时，联合国秘书长古特雷斯表示，中非合作为国际对非合作提供了重要经验，为南南合作提供了重要动力，为联合国2030年可持续发展议程和非盟2063议程的对接提供了重要平台。^②

（三）中非合作论坛为国际对非合作开辟新空间

中非合作论坛的成功为国际对非合作带来了重要影响。一方面，自2006年中非合作论坛北京峰会以来，西方大国明显恢复并加大对非洲的关注和重视，期待与中国开展在非三方合作的意愿不断加强，也开始推动三方合作的形式和实质发生重要变化。这主要表现在从规范引导向务实合作、从机制先行向领域和项目优先、从规范中国行为向利用中国机遇三个方面的明显变化。另一方面，中非合作论坛为南南合作树立了典范，推动了新兴国家与非洲的合作。2008年，印度开启了印度—非洲领导人峰会论坛。2009年，巴西—非洲论坛成立。2019年，俄罗斯与非洲举行了第一届峰会。中非合作论坛为新兴国家的对非峰会或论坛机制提供了重要的经验借鉴，推动金砖国家合作等南南合作平台加大对非洲的重视和投入。

当前中非合作论坛更依赖中国的承诺和投入，主要服务于中非双边层面的合作，其在协调、推动和构建国际对非合作平台上仍有很大提升空间。有学者指出，为了凸显相比于中非合作论坛在开放包容上的比较优势，东京非洲开发国际会议（TICAD）就特别强调其“国际性”，即突出其与国际社会包括联合国开发署、世界银行、非盟委员会以及西方国家的协调合作，^③而这可以为中非合作论坛的国际化提供重要启示。“中非需要超越政府间关系，拓展更加具有包容性的伙伴关系。中非合作论坛在促进双边关系上发挥了重要作用，但是面对跨区域的问题以及多边合作的需求，中非合作论坛也应该

① 中华人民共和国教育部：《中国与联合国教科文组织签署协议，支持非洲高等职业技术教育》，2019年10月17日，http://www.moe.gov.cn/s78/A23/moe_880/201912/t20191211_411670.html。

② 《北京峰会：联合国秘书长古特雷斯为中非成功合作提出五大建议》，联合国网站，2018年9月3日，<https://news.un.org/zh/story/2018/09/1016792>。

③ Motoki Takahashi, “TICADS Under the Changing Global Landscape: Japan’s Role in African Development Reconsidered”, in Takuo Iwata, eds, *New Asian Approaches to Africa: Rivalries and Collaborations*, p. 95.

能发挥更大作用。”^①

四、中非合作本土化与国际化面临的挑战

快速发展的中非关系是国际对非合作格局的重要推动力量，国际对非格局呈现出明显的“东升西降”趋势。^②从2006年中非合作论坛北京峰会到2018年北京峰会，从“八项承诺”到“十大合作计划”、再到“八大行动”，从2015年约翰内斯堡峰会600亿美元对非支持到2018年北京峰会新的600亿美元支持，中国在支持非洲发展和对非合作上展现了强烈的投入意愿，非洲也成为签署“一带一路”合作协议国家最集中的地区。在中非合作论坛框架下，中非合作涵盖了所有可以合作的领域，在基础设施、电力、能源、农业、工业化、经济特区等非洲迫切需求的领域建立了重要优势。与之相对应，西方国家对非的重视和投入明显下降。自2011年“阿拉伯之春”以来，移民问题、地区冲突、极端主义、恐怖主义等塑造了欧美对非合作的主要议题。移民和安全议程消耗了西方国家大量的资源，也消耗了西方国家的耐心，非洲国家正被西方国家视为负担。美国特朗普政府忽视非洲，英国、欧盟缩减对非洲的援助、融资和安全支持，联合国等国际组织对非洲支持能力在下降。国际对非格局的变化正在对非洲发展和中非关系带来深刻影响。

（一）对中非合作国际化的挑战

中国在国际对非合作上秉持越来越开放的立场，但在现实中面临的挑战却在增加。

首先，最大的挑战来自不断扩大的中美全球竞争。很大程度上，中国与美国在非洲主要是商业利益上的竞争。^③然而，在特朗普时期，遏制中国开始成为美国对非政策的核心目标。美国极力攻击和抹黑中国对非合作模式，炒作“债务陷阱论”、“不正当补贴论”、“环境破坏论”、“资源掠夺论”。拜登政府上台后，美国重新重视非洲，正在强化与中国在非洲的竞争。拜登政府

^① Lixing and Abdulkadir Osaman Farah, *China-Africa Relations in an Era of Great Transformations*, Routledge, 2016, p. 82.

^② 张宏明：《大国在非洲格局的历史演进与跨世纪重组》，《当代世界》，2020年第11期。

^③ 兰德公司的报告明确指出中国对非合作并不是美国国家安全的威胁。参见 Lloyd Thrall, *China's Expanding African Relations: Implications for U. S. National Security*, Rand Corporation, 2015.

倡议和盟友国家推动“全球基建计划”，加强与“一带一路”的直接竞争。美国国会通过《2021年战略竞争法案》，明确提出要遏制中国在非洲的影响。美国对外关系委员会等智库和战略界呼吁建立遏制“一带一路”联盟，鼓吹通过“游说”加“胁迫”非洲国家的方式来抵消“一带一路”的影响。可以预见，中美在非战略竞争成为“新常态”的概率在上升。^①

其次，在非洲不断上升的利益竞争、价值观分歧和模式对立，正成为中非合作国际化的结构性挑战。以2008年欧盟提出中欧非三方合作概念框架为标志，西方国家积极寻求与中国在非洲的合作。这一时期，中国被视为非洲发展合作的重要替代选择，中国与西方国家在非洲的互动关系也被看作是正在形成的“自然分工”格局。^② 中欧非、中英非、中法非、中美非等三方合作成为热议话题。^③ 然而，随着中法非、中美非三方合作进展受阻甚至停滞，中国与西方国家在非洲的关系基于新现实而出现回调。“一带一路”的快速推进、中非合作论坛约翰内斯堡峰会的宏大规划和承诺，一方面使中国显得更加自信而独立，另一方面则加剧了西方国家对中国的疑虑，中国在非洲影响力的上升被西方国家视为自身在非洲影响力衰落的原因，中非合作论坛被视为中国巩固制度优势、传播发展模式、赢得政治支持的重要工具，进而导致中西方在非洲战略和现实竞争的上升。西方战略界开始大肆鼓吹中美在非洲的战略竞争、软实力争夺、发展模式和商业利益之争。^④ 指责和攻击中非合作模式、凸显西方对非合作的制度和模式优势，成为美西方加强与中国在非洲竞争的战略选择。美国提出“新发展模式”，法国外长也表示将加大对非洲的发展支持、强化与中国在非洲的模式之争。2021年3月，欧洲议会议员编写《欧盟的非洲战略》报告，鼓吹欧盟应利用集体优势强化与中国在非洲的实力和模式竞争。^⑤ 据此，竞争正在成为欧洲与中国在非的主要战

① 张宏明：《中美在非关系现状与走势》，“疫情下的非洲形势与中非关系”研讨会综述，上海国际问题研究院，2021年4月23日。

② Benjamin Baton and Jing Men, eds., *China and the European in Africa: Partners or Competitors?* Ashgate Publishing Limited, 2011.

③ Anna Katharina Stahl, *EU-China-Africa Trilateral Relations in a Multipolar World: Hic Sunt Dracones*, Palgrave Macmillan, 2018.

④ 最有代表性的是美国对外关系委员会发布的报告，参见 Jennifer Hillman and David Sacks, *China's Belt and Road: Implications for the United States*, Council on Foreign Relations, March 2021.

⑤ “The European Parliament Approves the EU-Africa Strategy for China's Europe Agenda”, *Valley Bugler Newspaper*, March 22, 2021, <https://www.valleybugler.com/2021/03/22/the-european-parliament-approves-the-eu-africa-strategy-for-chinas-europe-agenda>.

略导向,^①这一变化意味着中国与西方国家在非合作的空间正在缩小。^②

再次,制度、规范和实践差异限制了西方国家与中国在非洲合作潜力的释放。美国等西方国家无视中非合作的重大成就和贡献,回避自身对非洲重视和投入下降的现实,却在极力鼓吹西方在非洲影响力的下降是由中国不正当竞争导致的,^③例如指责政府对企业的补贴、秘密商业协议、不合规经营等。^④这种错误认知和导向很大程度上影响了其与中国在非洲的合作。在对非合作的规范、标准和实践上,如援助的条件性、基础设施建设的标准、融资的透明度、项目招标程序等,中国与西方国家存在较大差异。中国在非项目招标经常被指责不符合国际规范、不公开透明,中国的融资支持以服务中国商品和产能出口为目的,往往使中国企业收益、第三方参与空间非常有限。^⑤这两重因素限制着中非合作国际化的水平。

最后,国际社会的分裂严重制约着中国推动或参与对非合作。非洲的发展和稳定需要国际社会的共同努力,尤其在新冠肺炎疫情的冲击下,非洲国家的疫情防控和经济社会稳定依赖国际社会的通力合作。然而,美国的单边主义、利己主义和大国竞争导向的全球战略,对多边主义和全球团结合作带来冲击。一方面,多边主义的政治化趋势愈加明显。国际多边组织如七国集团、二十国集团、联合国、国际金融机构等正被西方国家用来加强与中国的博弈和竞争,这不仅直接影响中国与国际组织的合作,而且也影响着多边合作的效果。另一方面,国际对非发展伙伴“选边站”的压力也在持续上升。这不仅涉及政府,也影响着国际组织、企业、智库、社会组织等与中国在非洲的合作。当中国在非项目被贴上“腐败”、“不正当竞争”、“融资不透明”

① Vince Ghadwick, “EU Eyes Africa Free-Trade Deal amid Battle for Influence”, DEVEX, September 13, 2018, <https://www.devex.com/news/eu-eyes-africa-free-trade-deal-amid-battle-for-influence-93417>.

② Raphael ZiroMwatela and Zhao Chanfeng, “Africa in China’s ‘One Belt, One Road Initiative: A Critical Analysis’”, *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, Vol 12, No 12, 2016, pp 10-21.

③ Committee on Armed Services United States Senate, “Implications of China’s Presence and Investment in Africa”, US Senate Hearing 115-542, December 12, 2018.

④ John R. Bolton, “A New Africa Strategy: Expanding Economic and Security Ties on the Basis of Mutual Respect”, The Heritage Foundation, No 1306, February 20, 2019.

⑤ Anna Gelpert, et al, “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments”, AidData, Kiel Institute for the World Economy, Center for Global Development, Peterson Institute for International Economics, March 2021; James Kynge, “Chinese Contractors Grab Lion’s Share of Silk Road Projects”, *Financial Times*, January 25, 2018, <https://www.ft.com/content/76b1be0c-0113-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>.

等各类标签，第三方组织和企业就不愿、也很难参与中国倡议的国际合作。可以预见，在中美全球竞争加剧的大背景下，这一趋势将会更加明显。如何适应和应对这一挑战，正成为中非合作国际化的重要课题。

（二）对中非合作本土化的挑战

随着中非关系的深化，与包容性发展相关的问题明显增多，例如，基于中非贸易不平衡，有声音认为中非经贸合作对非洲的负面影响大于正面影响。^① 在发展合作项目上，中国支持的项目往往服务于当权者的政治需要，而与当地的直接联系非常少，因此对当地发展的促进作用值得怀疑。^② 环境主义者则认为，采矿、基础设施建设、电力建设和经济开发项目对当地的环境造成破坏。^③ 在中资企业管理上，劳工待遇、工会权利、管理方式等也时常引发问题，而且是非洲人对中国负面认知的主要因素。^④ 一些研究直接指出中国企业不愿或限制当地员工组建工会。^⑤ 近年来，更多外部指责转向了非洲债务问题，认为中国贷款加重了非洲国家债务负担，最终加重了非洲民众的负担。^⑥

上述问题并不是普遍现象，有些则是出于抹黑中国的目的。^⑦ 然而，这些问题却正深刻影响着非洲社会和民众对中国和中非关系的认识。“非洲晴雨表”2019—2020年的调查显示，非洲国家总体上对中国的援助和政治经济

① Oyejide Titiloye Ademola, Abiodun-S. Bankole, and Adeolu O. Adewuyi, “China-Africa Trade Relations: Insights from AERC Scoping Studies”, in Spencer Henson and O. Fiona Yap, eds., *The Power of the Chinese Dragon: Implications for African Development and Economic Growth*, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 69-97.

② A. Dreher, A. Fuchs, R. Hodler, and B. Parks, “Aid on Demand: African Leaders and the Geography of China’s Foreign Assistance”, AidData, Working Paper 3, 2016.

③ 例如最近一些国家开始利用中国在非洲国家建设热电项目做文章。Duggan Flanakin, “China Recolonizes Africa-OpEd”, *Eurasia Review*, December 26, 2020, <https://www.eurasiareview.com/26122020-china-recolonizes-africa-oped/>; Nick O’Malley, “Can China Build Coal Plants and Climate Treaties at Once?” *The Sydney Morning Herald*, March 7, 2021, <https://www.smh.com.au/environment/climate-change/can-china-build-coal-plants-and-climate-treaties-at-once-20210307-p578i0.html>.

④ Tim Wegenast, Mario Krasuer, Georg Struver, and Juliane Giesen, “At Africa’s Expense? Disaggregating the Employment Effects of Chinese Mining Operations in Sub-Saharan Africa”, *World Development*, Vol. 118, 2019, pp. 39-51.

⑤ Ann-Sofie Isaksson and Andreas Kotsadam, “Racing to the Bottom? Chinese Development Projects and Trade Union Involvement in Africa”, *World Development*, Vol. 106, 2018, pp. 284-298.

⑥ 债务问题是目前抹黑中非合作的主要抓手。关于非洲债务问题的真相，可参见周玉渊：《中国非债务问题的争论与真相》，《西亚非洲》，2020年第1期。

⑦ Matthias Busse, Ceren Ergogan, and Henning Muhlen, “China’s Impact on Africa: The Role of Trade, FDI and Aid”, IEE Working Paper, No. 206, 2014.

影响持正面评价，然而相比五年前（69%），对中国在非洲经济影响持正面评价的比例已明显下降（55%），其中一些国家下降尤为明显。^①包容性议题与当地社会和民众利益直接相关，如果应对不当极易引发社会集体反应，在有意识和有组织的动员下，甚至会产生较大规模的排外行动。2020年4月广州非洲人事件引发的非洲社会的强烈反应，很大程度上反映了中非之间的社会信任基础是非常脆弱的。

大体上，对中非合作本土化的挑战主要来自国际、非洲国内政治和中非合作三个方面。

一是西方主导的国际话语体系的挑战。中非合作的叙事很大程度上仍被西方国家的媒体、智库和政客操控，西方国家的话语霸权在影响非洲社会和民众对中非关系的负面认识上发挥着重要作用。西方通过利用或炒作特定议题，抹黑和攻击中国，塑造非洲社会和民众对中非关系的认识，从而抵消中非合作的影响力。^②之前曾炒作“新殖民主义论”、“流氓援助论”、“无视人权论”等，当前则炒作“债务陷阱论”、“资产侵占论”等。“非洲晴雨表”的报告明确提出，“中国债务陷阱论”是近年来非洲民众对中非经济合作正面评价比例下降的主要原因。^③

二是非洲国内政治的挑战。非洲国家内部在政党政治、发展规划、项目安排、利益分配上本身就存在矛盾甚至冲突。当中非合作触及这些内生性矛盾时，其往往就表象化为中非合作的问题，比如中央与地方、不同政治集团在发展规划和项目设计上的分歧和争夺，以及土地征收、环保评估、就业安排、社区或部落利益等方面的问题。这些问题根源于当地的政治生态，但往往被解读为中非合作的问题。例如，最近的一篇研究报告毫无理由地提出，乌干达等“一带一路”国家国内的问题甚至冲突是由“一带一路”项目引起的。^④相比之下，“中非研究倡议”课题组通过对肯尼亚和蒙内铁路的深入调

① Josephine Appiah-Nyamekye Sanny and Edem Selormey, “Africans Regard China’s Influence as Significant and Positive, but Slipping”, *Afrobarometer*, 2020, <https://afrobarometer.org/node/5274>.

② 张春：《美国对非洲政策的战略指向及未来走势》，《西亚非洲》，2021年第2期。

③ Josephine Appiah-Nyamekye Sanny and Edem Selormey, “Africans Regard China’s Influence as Significant and Positive, but Slipping”.

④ Pascal Abb, Robert Swaine, and Ilya Jones, “Road to Peace or Bone of Contention? The Impact of the Belt and Road Initiative on Conflict States”, PRIF Report, No 1, 2021, <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1342-road-to-peace-or-bone-of-contention-the-impact-of-the-belt-and-road-initiative-on-conflict-states>

研究发现，“肯尼亚标准轨铁路（SGR）规划、融资和执行中的争议和问题主要根源于肯尼亚的政治文化，然而，在现实中却被刻画为中国与肯尼亚政客共谋的结果。这些非议反过来使中国企业或项目参与者非常谨慎和敏感，他们尽量避免与研究人员、媒体、甚至议会接触，无视公共投资委员会的传召。这进而强化了外界对中国项目不透明和秘密交易的负面认知。由此，尽管中国路桥事实上是合规经营的，也积极履行企业社会责任，但却背负了不实的非议和指责。”^①

三是中非合作包容性发展的执行和有效社会互动的挑战。中非合作在政府与企业、官方和民间、国有企业和民营企业等方面的关系仍没有完全理顺，相应的沟通、协调和支持机制仍然不足。中非合作论坛的倡议和举措主要由政府推动，企业的主动性和市场的作用并没有被充分调动。项目的执行主要由大型企业主导，中国在非民营企业、非洲中小企业的参与度相对不高，在非民营和中小企业的重要作用 and 成功实践仍有待挖掘和释放，包容性发展的领域并不均衡。当前中非包容性发展合作很大程度上仍主要集中于经济领域，与非洲当地非政府组织、智库、民间团体等方面的接触相对有限，其后果是非洲民间对中非合作快速发展的“红利”感知很弱，从中受益不高。此外，中非民间合作的水平参差不齐。大部分企业和机构尊重当地法律和规则、重视合法合规经营，也逐渐建立起在当地的企业合作习惯。然而，也有一些企业在当地经营和融入当地社会方面存在不少问题，而这些个别企业或个人的问题往往成为影响中国在非形象和中非合作的重要问题。

可见，国际环境和非洲社会环境的变化已经成为中国在非面临的重要外部挑战，中非合作的可持续发展很大程度上将取决于中国如何适应这一变化、主动塑造有利的外部环境，具体而言，提升中非合作的本土化和国际化水平是中非合作的重要议程和目标。这不仅是对当前形势变化的回应，而且从根本上有有助于提升中非合作的水平，构建对中国有益的国际环境。

^① Uwe Wissenbach and Yuan Wang, “African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-Built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa”, Working Paper, No. 2017/13, China Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington DC, June 2017, pp. 11-12.

五、思考与展望

回顾过去，中非合作论坛为促进中非关系快速发展发挥了重要作用，中非合作已经成为南南合作和国际对非合作的典范，中非合作本土化和国际化中的问题为中非合作提供了新的努力方向。可以预期，更加开放包容的中非合作将为新时期中非关系的全面可持续发展提供重要动力。

（一）中非合作国际化的价值与方向

中非合作论坛的成功和中非关系的快速发展源于中国走向全球、拥抱多边主义的战略选择。在百年变局和世纪疫情的大时代，推动开放包容的中非合作在维系和撬动中国与世界关系上的潜力正在显现，改善和拓展中国国际环境的战略价值正在上升。在这一背景下，从战略全局的角度理解中非合作的价值、提升中非合作的国际化水平，应该成为中非合作论坛的重点方向。

第一，中非合作论坛可以成为中国支持多边主义、协调大国关系、推动国际合作的重要平台。非洲是全球发展挑战最艰巨、国际发展合作需求最大的地区，也是大国间合作障碍较少的地区，国际社会更容易在非洲形成合作共识。中国参与和推动国际社会对非多边合作能够为非洲恢复和发展提供动力，中国与第三方在非洲的协调合作能够增强彼此的理解和互信，优化中国在非洲的国际环境。在中美战略认知分歧持续扩大、大国战略和模式竞争螺旋式上升的大背景下，在非洲等发展中国家的协调合作有助于缓和大国竞争，为国家间对话沟通提供空间，为此，应该充分挖掘中非合作论坛在推动国际对非合作上的重要潜力。中国应积极支持国际社会在非洲的多边倡议和努力，保持与美欧重要国家在非洲的对话协调，通过务实合作构建新时期的国际对非合作格局。

第二，利用中非合作论坛构建中非合作国际伙伴网络。非洲是全球治理和国际发展合作的重点地区，在长期的发展投入和实践中，世界银行、国际货币基金组织、非洲开发银行、私营部门、国际非政府组织以及欧美国家构成了推动非洲发展重要的国际发展伙伴网络。在对非合作上，中国应该参与和利用这一国际发展伙伴网络。在应对非洲挑战上，中国无法独善其身，必须与国际发展伙伴加强对话协调、寻找集体方案。为此，在开放包容的中非

合作理念的指引下，中国应该挖掘中非合作论坛在构建中非合作国际伙伴网络方面的潜力。在战略层面，保持与国际社会主要利益攸关方的沟通协调，积极探索和务实推动三方合作和多方合作。在制度设计层面，尝试创新中非合作论坛国际伙伴联系机制。在中非合作论坛重大项目举措设计和实施上，加强与国际金融机构、联合国相关附属机构、国际知名基金会和社会组织、跨国企业等重要利益攸关方之间的沟通和协调。如举办中非合作论坛系列会议，可以邀请相关利益攸关方包括欧美国家列席。在非洲当地和重大项目合作上，与国际机构驻地办公室、非政府组织、智库、媒体保持沟通渠道顺畅，积极寻求合作机会。

第三，利用中非合作论坛加强模式互鉴、规则兼容、标准融合。在对非洲及发展中国家的合作上，中西方在制度模式、规则、标准上的差异和竞争正在被政治化和扩大化，尤其是在融资模式、基础设施开发、债务问题处置、经贸投资等问题领域的规则和标准之争愈加激烈。这一方面需要我们通过不断完善和提升自身实力以增强规则和标准的话语权，另一方面，也需要与现有规则和标准加强融合兼容。为此，可以利用中非合作论坛的平台，推动其与相关国际规则、规范和标准的融合。例如，以高质量基础设施建设、债务可持续性分析框架、绿色投资、融资透明度等为主要方向，通过务实对话、磋商和互鉴，为国际规则和标准的兼容完善提供新选择。

（二）中非合作本土化的方向

社会风险已经成为中非合作以及“一带一路”倡议建设中的重要风险。中非关系是否稳定、中非合作是否可持续，越来越依赖于中非民意基础的扩大和巩固。中国在中非民意基础一方面来自于经贸、文化和民间的自然流动，另一方面则来自于中非双方的主动塑造，即中非合作能否重视社会化导向、以人中心。就此而言，本土化已经成为中非合作的重要方向。

构建以人中心的中非合作新模式，促进中非合作直接惠及社会民生。虽然中非合作论坛提出了大量包容性发展倡议，但这些倡议很大程度上依然是政府间合作，社会和民间层面的直接参与很少，其直接受益也相对有限。为此，中非合作论坛应该建立与中非双方中小私营部门、基层组织、社会组织的直接沟通和联系机制。在机制参与上，加强中非合作论坛与中非民间论坛、中非智库论坛的联系，倾听中非民间的声音，及时回应民间的关切。在论坛系列会议上，尝试扩大会议的参与群体，为非洲私营部门、中小企业、

非政府组织、智库等参与中非合作举措设计和发展规划提供空间。在中非合作项目上，建立与非洲社会、社区、媒体和民间团体的良性互动关系，使中非合作直接惠及普通民众。

聚焦重点领域，切实提升包容性发展倡议的效果。新时期的中非合作应该重视与非洲民众息息相关的民生和发展领域，如加强对公共卫生、减贫、就业、小微金融、粮食安全、水安全等领域的支持。三年一届的中非合作论坛提出的倡议和举措总体上比较宏观，具体项目也主要以三年内是否执行为主要评估标准，在一定程度上存在项目连续性弱、品牌力较低的问题。为此，针对中非合作中颇具潜力的项目，如抗疟中心、中非农业技术示范中心、鲁班工坊等，应该加强品牌意识和提升精品管理能力，增强中国在特定发展领域的相关性。

总之，中非合作是“一带一路”倡议实施及中国与发展中国家关系的缩影。多边主义深刻影响着新时期的中非合作，而中非合作的实践则为构建新多边主义提供经验和动力。在“一带一路”国际环境和社会环境日益复杂的时代背景下，中非关系的战略价值应该受到更高重视。中非合作不再只是区域性的合作实践，其对中国与发展中国家的关系、中国的国际发展合作乃至大国关系的影响也在上升。这意味着中国不仅应该继续巩固和深化中非关系，更应该从战略高度塑造中非关系的国际环境和社会环境。开放包容的中非合作应该从理念转化为具体实践，通过务实合作践行中国的多边主义主张，为“一带一路”和中国的国际合作做出应有贡献。

（责任编辑：吴文成）

FOREIGN AFFAIRS REVIEW

Bimonthly Volume 38 Number 3 2021

Facilitating Open and Inclusive China-African Cooperation: A Study of the Forum on China-African Cooperation

ZHOU Yuyuan

Abstract: Multilateralism shapes contemporary China-African relations, and China-African cooperation is providing empirical lessons and impetus for multilateralism. Localization and internationalization of China-African cooperation has become a prominent feature of China-African relationship, with the cooperation becoming increasing open and inclusive, expanding from inter-government cooperation to social and people-to-people cooperation, and from bilateral to trilateral and multilateral cooperation. As a successful institutional platform, the Forum on China-African Cooperation (FOCAC) plays a positive role in promoting African economic, social and people-oriented development, and offers huge potential for advocating multilateral cooperation in Africa. However, there are daunting challenges ahead in the process of localization and internationalization of China-Africa cooperation. The full potential for African society to benefit from China-African cooperation is not yet realized. Structural obstacles could downgrade trilateral and multilateral cooperation joined or initiated by China in Africa. China shall stress the strategic importance of China-African relationship, plan for its further development in the new era, strive for a more open and inclusive FOCAC, and build a benign social and international environment for the Belt and Road Initiative, China-African relations and China's international cooperation.

Key words: Forum on China-African Cooperation (FOCAC), China-

African relations, localization, internationalization, openness and inclusiveness, multilateralism, international cooperation

Mediated Public Diplomacy and the International Communication of Chinese Diplomatic Discourse: A Case Study of News Activities of Chinese Embassy in UK

OU Ya

Abstract: For China, it is important and urgent to communicate its diplomatic strategy and foreign policy to the world to obtain understanding, recognition and support for its peaceful rise against the current unbalanced international communication pattern. As special means to serve national security and interests, mediated public diplomacy aims to compete for, obtain and exercise the power of “claiming the truth” by influencing public opinion through influencing the media frame in target countries. From 2010 to 2020, the Chinese Embassy in UK established an operational mechanism of mediated public diplomacy, underpinned by the Spokesperson System and centered on the Ambassador’s news activities. Through Announcement-Active Model, Advocacy-Proactive Model and Argumentation-Reactive Model, the Embassy delivered messages to, held dialogues with and exerted influence on the British press. In this process, the Embassy used the metaphor of “Golden Era” to promote Sino-British relation narrative and embedded it in a macro narrative system constructing China’s national identity, values and goals. Such efforts have helped build China’s national reputation and enhance its international influence. Also, the Embassy helped cultivate positive opinion towards China on specific policy issues, which pushed the British government to pursue policies favorable to China. Under the established political culture-media system of Britain, Chinese mediated public diplomacy has its limitations. In the context of China’s diplomatic transformation propelled by China’s rise, these efforts, such as strengthening the advantages of Chinese embassies and consulates to conduct public diplomacy beyond propaganda,